



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) K. K., b) Mgr. V. P.**, oba zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2019, č. j. 15 A 19/2019 - 60,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2019, č. j. 15 A 19/2019 - 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Řízení o kasační stížnosti žalobce b) **se zastavuje**.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce b).

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci (dále „stěžovatelé“) se kasační stížností domáhají zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla pro nepřípustnost odmítnuta jejich žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, protože před jejím podáním nevyčerpali jiné prostředky nápravy [§ 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[2] Podstatou projednávané věci je otázka, zda stěžovatelé disponovali jinými než soudními prostředky nápravy, které byli povinni před podáním žaloby vyčerpat.

[3] Stěžovatelé spatřovali nezákonný zásah v nečinnosti žalovaného při zpracování a vydání řádného a úplného programu zlepšování kvality ovzduší podle § 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek Místek.

Žalovaný jej sice vydal dne 14. 4. 2016, program však trpěl závažnými nedostatky a byl částečně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016 - 146, č. 3696/2018 Sb. NSS. Stěžovatelé mají za to, že žalovaný již od účinnosti programu (29. 4. 2016) udržuje protiprávní stav spočívající v tom, že pro aglomeraci, ve které žijí, neexistuje řádný a úplný program zlepšování kvality ovzduší. Navrhovali proto, aby městský soud přikázal žalovanému program dopracovat, případně aby deklaroval nezákonnost zásahu, pokud by od něj bylo v průběhu řízení upuštěno.

[4] Městský soud nejprve zvažoval, zda postup žalovaného spočívající v nečinnosti při vydání programu zlepšování kvality ovzduší může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Vycházel z toho, že zásah dle citovaného ustanovení může být fakticky představován také nečinností správního orgánu, pokud se nejedná o nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. V nynější věci se stěžovatelé domáhají vydání správního aktu, který nemá povahu rozhodnutí, ale opatření obecné povahy, tato podmínka je proto splněna. Příмым důsledkem vydání programu zlepšování kvality ovzduší přitom má být odstranění nezákonného stavu spočívajícího v nadlimitním znečištění ovzduší, proto pokud není program vydán nebo pokud je nekompletní, může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv osob, které v dotčené aglomeraci bydlí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 - 32, č. 3180/2015 Sb. NSS). Jsou tedy situace, kdy lze hovořit o veřejném subjektivním právu na pořízení a vydání programu zlepšování kvality ovzduší, respektive jeho doplnění. Pokud je v tomto ohledu správní orgán nečinný, dotčené osoby se proti jeho nečinnosti mohou bránit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.

[5] Následně však městský soud upozornil, že zásahová žaloba je koncipována jako subsidiární (§ 85 s. ř. s.) a je tedy přípustná pouze v případě, pokud se účastník nemůže domáhat nápravy jinými právními prostředky. Zásada subsidiarity zásahové žaloby (nejedná-li se o žalobu toliko s požadavkem na deklaraci nezákonného zásahu) se projevuje v tom, že před jejím podáním je nejdříve nutno vyčerpat prostředky, které by mohly vést k nápravě před správním orgánem, který se namítaného pochybení dopouští. V případě podání zásahové žaloby spočívající v nečinnosti správního orgánu je tímto prostředkem opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které se s přihlédnutím k § 6 odst. 1 ve spojení s § 174 odst. 1 téhož zákona uplatní na všechny úkony správních orgánů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 - 47), tedy přiměřeně i na opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé v nynější věci nepostupovali podle § 80 správního řádu, městský soud jejich žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[6] Nepřisvědčil názoru, že z dosavadní judikatury vyplývá opačný závěr. V citovaném rozsudku sp. zn. 2 As 127/2014 se Nejvyšší správní soud zaměřoval na otázku, zda se vůbec osoby dotčené nevydáním akčního plánu mohou ochrany svých veřejných subjektivních práv domáhat zásahovou žalobou, a nezabýval se možnými prostředky nápravy před správními orgány. Krajský soud v Ostravě se k této otázce v navazujícím rozsudku (ze dne 12. 2. 2015, č. j. 22 A 182/2011 - 93) také nevyjadřoval. Podle městského soudu z toho nelze dovozovat, že by zde existoval konkurující názor k závěru přijatému v citovaném rozsudku NSS sp. zn. 9 As 244/2015.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatelé se závěrem městského soudu nesouhlasí. Upozorňují, že v nynější věci se nejedná o nečinnost správního orgánu s vydáním opatření obecné povahy, ale o specifickou situaci, kdy sice opatření existuje, ale není úplné. Tento druh nečinnosti dle jejich názoru nespadá pod § 80 správního řádu. Nynější věc přirovnávají k situaci, kdy je v rozhodnutí o přestupku uveden pouze výrok o sankci, nikoli výrok o vině. Takové rozhodnutí je neúplné a tedy nezákonné, správní orgán však nečinný není (rozhodnutí již vydal).

[8] Namítají, že z formálně právního hlediska sice bylo namístě nejprve podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, tento požadavek je však absurdní a nespravedlivý. Zdůrazňují, že zásah žalovaného je společensky velmi závažný, protože znečištění ovzduší ohrožuje život a zdraví osob a vede ke znečištění dalších složek životního prostředí. Žalovaný již měl dostatek času na to, aby program zlepšování kvality ovzduší dopracoval, ale neučinil tak, a je formalistické žádat, aby se stěžovatelé nejprve obrátili na ministra. Od zrušení programu zlepšování kvality ovzduší již uplynul rok a půl, ministr životního prostředí i žalovaný prokazatelně vědí, že program má závažné nedostatky, a přesto za tuto dobu nic neučinili. Dle stěžovatelů je velmi nepravděpodobné, že by jejich žádost žalovaného přesvědčila, aby program urychleně vydal.

[9] Mají za to, že ze zákona není jednoduché dovodit, že by měli postupovat podle § 80 správního řádu (a nejedná se ani o ustálený a všeobecně přijímaný názorový proud). Závěr městského soudu považují za překvapivý a nerespektující dosavadní soudní praxi, jelikož soudy doposud nepožadovaly, aby žalobce před podáním zásahové žaloby v těchto situacích požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti. Souhlasí s tím, že Nejvyšší správní soud ani Krajský soud v Ostravě se k této otázce výslovně nevyjadřovaly, kdyby však měly za to, že bylo namístě žádost podat, žaloba by musela být odmítnuta také v odkazované věci. V rozsudku Nejvyššího správního soudu, který zmiňoval městský soud (sp. zn. 9 As 244/2015), se jednalo o odlišnou situaci (rozhodnutí vůbec nebylo vydáno, kdežto v nynější věci jde o doplnění opatření obecné povahy, viz argumentaci výše).

III. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný předně upozorňuje, že mu dne 22. 3. 2019 byla doručena žádost stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti.

[11] Ztotožňuje se se závěry městského soudu. Ze znění § 6 odst. 1 správního řádu podle něj vyplývá, že ustanovení o ochraně proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) se použije nejen v případě formálního správního řízení, ale při všech postupech správních orgánů vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy. Uvedený názor navíc zastává i odborná literatura a vyplývá z judikatury citované městským soudem (rozsudek NSS sp. zn. 9 As 244/2015).

[12] Nesouhlasí s tím, že by postup městského soudu byl formalistický; postupoval podle zákona a vycházel též z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu.

[13] Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Replika stěžovatelů

[14] Stěžovatelé v reakci na vyjádření žalovaného uvádí, že po rozhodnutí městského soudu skutečně podali žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Zdůrazňují však, že tak učinili pouze z právní opatrnosti, a žalovaný je i nadále nečinný.

[15] Ke své dřívější argumentaci doplňují příměr k tzv. předžalobní výzvě v občanském soudním řízení. Mají za to, že tato výzva plní stejný účel jako vyčerpání prostředků proti nečinnosti podle správního řádu. Z judikatury civilních soudů přitom vyplývá, že pokud žalovaný ani po podání žaloby nesplní svou povinnost, není na místě žalobci upírat právo na náhradu nákladů řízení, přestože žalovanému neadresoval předžalobní výzvu.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými, směřují proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

V. a) Kasační stížnost stěžovatele b)

[17] Dále prověřoval, zda stěžovatelé společně s podáním kasační stížnosti uhradili soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč za každého [§ 2 odst. 2 písm. b), § 4 odst. 1 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, položka č. 19 sazebníku poplatků, který tvoří přílohu k tomuto zákonu].

[18] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli, že ke dni podání kasační stížnosti uhradili soudní poplatek ve výši 5 000 Kč bezhotovostním převodem na účet soudu, aniž by uvedli, kterému z nich je možné úhradu soudního poplatku přiřadit, soud oba dva vyzval k úhradě soudního poplatku usnesením ze dne 21. 3. 2019, č. j. 9 As 101/2019 - 10, a současně je v přípisu z téhož dne, č. j. 9 As 101/2019 - 13, vyzval k vyjasnění, za kterého z nich již byl poplatek uhrazen. Stěžovatelé v reakci na to soudu dne 1. 4. 2019 sdělili, že za stěžovatelku a).

[19] Z výše uvedeného plyne, že stěžovatel b) neuhradil soudní poplatek společně s podáním kasační stížnosti. Nezaplatil jej ani poté, co ho soud v souladu s § 9 odst. 1 a 3 zákona o soudních poplatcích vyzval, aby tak učinil ve lhůtě 15 dnů, a poučil jej, že nebude-li soudní poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, řízení zastaví. Výše zmíněné usnesení bylo oběma stěžovateli doručeno prostřednictvím zástupce 22. 3. 2019, za stěžovatele a) však poplatek ve stanovené lhůtě uhrazen nebyl.

[20] Soud proto postupoval podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) zastavil.

V. b) Kasační stížnost stěžovatelky a)

pokračování

[21] Poté přistoupil k přezkumu usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti stěžovatelky a) a v rámci jí uplatněných důvodů. Ověřil také, zda usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[23] Předně uvádí, že se plně ztotožňuje s hodnocením povahy tvrzeného zásahu městským soudem a jeho závěrem, že proti tvrzené nečinnosti žalovaného je přípustné bránit se zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. Městský soud v této otázce vycházel z citovaného rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 2 As 127/2014, jehož závěry jsou na nynější věc plně aplikovatelné. Vzhledem k tomu, že v tomto ohledu panuje mezi soudy i účastníky shoda, lze na tomto místě na rozsudek sp. zn. 2 As 127/2014 pouze odkázat.

[24] V nynější věci Nejvyšší správní soud soustředil svoji pozornost na otázku přípustnosti žaloby v intencích § 85 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu *je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[25] Městský soud zcela správně vycházel z toho, že zásahová žaloba je koncipována jako subsidiární, což mimo jiné znamená, že bude přípustná pouze tehdy, pokud žalobce před jejím podáním vyčerpá dostupné prostředky nápravy před správními orgány (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS).

[26] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje také s tím, že v případě nečinnosti správního orgánu při vyřizování jakýchkoliv úkonů při výkonu veřejné správy je prostředkem nápravy žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. K tomuto závěru není třeba nijak složitého výkladu zákonné úpravy, jak namítá stěžovatelka, jelikož jasně vyplývá z § 6 odst. 1 správního řádu. Platí podle něj, že *[s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).* Vzhledem k tomu, že je součástí části první, hlavy druhé správního řádu (základní zásady činnosti správních orgánů), vztahuje se na veškerou činnost správních orgánů při výkonu veřejné správy.

[27] Tento výklad není nijak převratný ani překvapivý, neboť je zastáván jak v odborné literatuře (srovnej např. komentář k § 6 odst. 1 správního řádu v *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s.,* nebo *Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1448 s.),* tak v judikatuře zdejšího soudu, konkrétně v citovaném rozsudku sp. zn. 9 As 244/2015. Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že odkazovaný rozsudek se týkal zcela jiné skutkové situace, to však nic nemění na tom, že obsahuje shodné obecné východisko (viz bod [20] odkazovaného rozsudku).

[28] K otázce mimosoudních prostředků nápravy v případě nečinnosti správního orgánu se Nejvyšší správní soud naopak nevyjadřoval ve věci sp. zn. 2 As 127/2014 a nečinil tak ani Krajský soud v Ostravě v navazujícím rozsudku sp. zn. 22 A 182/2011. Jakkoli jsou

tyto rozsudky v nynější věci relevantní proto, že se týkaly skutkově téměř shodné situace (žaloba směřovala proti zásahu žalovaného spočívajícímu v nevypracování a nevydání akčního plánu, předchůdce současného programu zlepšování kvality ovzduší), otázku prostředků nápravy před správními orgány v nich soudy neřešily a názor na ni z rozsudků nevyplývá ani implicitně. V odkazované věci totiž byla posuzována zásahová žaloba, kterou se žalobci domáhali výlučně určení, že zásah byl nezákonný, a na tento typ zásahové žaloby se – na rozdíl od žaloby podané v nynější věci – nevztahuje podmínka předchozího vyčerpání jiných prostředků nápravy, jak přímo vyplývá z § 85 s. ř. s. (srovnej také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS).

[29] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že by stěžovatelka neměla možnost žádat o přijetí opatření proti nečinnosti proto, že program zlepšování kvality ovzduší byl vydán, pouze je ho třeba dopracovat; pro tento závěr totiž nenachází jediný logický argument.

[30] Stěžovatelčin příměr k chybějícímu výroku o vině v rozhodnutí o přestupku není přiléhavý. Toto rozhodnutí nikdy nemůže bez rozhodnutí o vině obstát, rozhodnutí o sankci je na něm závislé a soud by proto nikdy nemohl přistoupit k tomu, že by zrušil pouze rozhodnutí o vině, nikoli rozhodnutí o sankci. Pokud však správní rozhodnutí či opatření obecné povahy obsahuje výroky, které na sobě závislé nejsou, je situace odlišná. Může dojít k tomu, že pouze některé z výroků budou zrušeny a pouze některých z nich se bude týkat případná nečinnost správního orgánu. Ostatně pokud by soud vzal stěžovatelčinu argumentaci do důsledku, znamenalo by to, že se v nynější situaci vůbec nemůže bránit zásahovou žalobou, ale může brojit výlučně proti zákonnosti opatření obecné povahy – programu zlepšování kvality ovzduší jako takového. Tímto způsobem by jí však v případě nečinnosti žalovaného nemohla být poskytnuta účinná soudní ochrana v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 127/2014 a tam citované judikatury Soudního dvora Evropské unie (a k tomu stěžovatelka nepochybně nechce dospět).

[31] V čem se Nejvyšší správní soud naopak s náhledem stěžovatelky ztotožňuje, je otázka nezbytnosti vyčerpání výše uvedeného prostředku nápravy. Již v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 8/2009 - 62, totiž vysvětlil, že v situacích, kdy se tvrzené nečinnosti dopouští ústřední orgán státní správy (kterým je i žalované Ministerstvo životního prostředí), je požadavek na podání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řád příliš formalistický.

[32] Podstata institutu opatření proti nečinnosti spočívá v tom, že nadřízený správní orgán posuzuje důvod nečinnosti jemu podřízeného správního orgánu zvnějšku, mimo organizační strukturu nečinného orgánu. Opatření podle § 80 správního řádu je tak projevem dozorové funkce nadřízeného orgánu a prostředkem, kterým lze zvnějšku donutit nečinný správní orgán k činnosti. Uvnitř samotného nečinného orgánu lze nápravu zjednat odlišnými prostředky; každý vedoucí správního orgánu by měl být informován a zpravován o stavu probíhajících řízení či dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí v jeho úřadu a současně by měl dohlížet na řádné plnění pracovních povinností zaměstnanců. O přijetí opatření proti nečinnosti by v těchto situacích rozhodoval sám

pokračování

orgán, který je nečinný (vedoucí je pouze jeho funkční složkou), tudíž by nemohlo dostat svého smyslu.

[33] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud nesprávně vázal přípustnost stěžovatelčiny žaloby na předchozí vyčerpání prostředku nápravy v podobě žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Byť pro nezbytnost vyčerpání tohoto prostředku nápravy není podstatné, jak stěžovatelka subjektivně hodnotí jeho efektivitu (v tomto ohledu jde pouze o její spekulaci), závěru o formalistické povaze tohoto požadavku v nynější věci svědčí objektivní důvody – o žádosti by rozhodoval stejný orgán, který je dle tvrzení stěžovatelky nečinný.

VI. Závěr a náklady řízení

[34] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky a) je důvodná. Postupoval proto podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s., napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a rozhodně též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[35] Řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) bylo zastaveno podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, neboť přes výzvu soudu nezaplatil soudní poplatek za kasační stížnost.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. listopadu 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu